Организация Объединенных Наций A/70/999–S/2016/620*



Генеральная Ассамблея Совет Безопасности

Distr.: General
22 July 2016
Russian
Original: English

Генеральная Ассамблея
Семидесятая сессия
Пункты 15 и 116

Совет Безопасности
Семьдесят первый год

Комплексное и скоординированное осуществление решений крупных конференций и встреч на высшем уровне Организации Объединенных Наций в экономической, социальной и смежных областях и последующая деятельность в связи с ними

Последующие меры по итогам Саммита тысячелетия

Мобилизация коллективных действий: следующее десятилетие обязанности защищать

Доклад Генерального секретаря

I. Введение

1. В 2005 году, когда главы государств и правительств сформулировали принцип, касающийся обязанности защищать, в пунктах 138 и 139 Итогового документа Всемирного саммита (см. резолюцию 60/1 Генеральной Ассамблеи), они сигнализировали о своем намерении укрепить свой потенциал и свою волю для защиты населения от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности. С учетом провала коллективных действий, о чем свидетельствовали геноцид в Руанде и геноцид в Сребренице, они стремились ликвидировать разрыв между существующими правовыми обязательствами государств, которые четко изложены в международном гуманитарном праве, беженском праве и праве прав человека, и реальностью крупномасштабного и систематического насилия, угрожающего населению.

2. Меня вдохновило вышеуказанное политическое обязательство. Вот почему, прежде чем стать Генеральным секретарем, я обязался, что, если и когда меня изберут, я сделаю все возможное, чтобы ввести в действие обязанность

* Переиздано по техническим причинам 17 августа 2016 года.

16-12767 (R) 170816 170816



защищать и реализовать на практике принцип «от слов к делу». Это обязательство также отражает мою веру в то, что защита населения от преступных злодеяний[1] твердо коренится в основополагающих принципах Устава Организации Объединенных Наций. Безопасность понятия «Мы, народы» важна точно так же, как и безопасность государств.

3. Сейчас, когда я приближаюсь к концу моего срока на посту Генерального секретаря, я вижу, как много было сделано для достижения консенсуса относительно обязанности защищать и укреплять волю и возможности для ее реализации. Настоятельная необходимость защищать население от преступных злодеяний стала важнейшей частью повседневной работы межправительственных органов как в самой Организации Объединенных Наций, так и за ее пределами. На национальном, региональном и международном уровнях созданы новые структуры и механизмы в поддержку осуществления нашей коллективной обязанности защищать.

4. Несмотря на этот прогресс, международное сообщество ужасающе не реализовало свое стремление предотвращать преступные злодеяния и реагировать на них. Как было отмечено в моем докладе для Всемирного саммита по гуманитарным вопросам, жестокие и трудноразрешимые конфликты пагубно сказываются на жизни миллионов людей почти во всех регионах, ставя под угрозу будущее целых поколений[2]. Сегодня мы сталкиваемся с еще более сложной ситуацией, в которой некоторые государства и негосударственные субъекты привычно угрожают населению и принимают умышленные решения игнорировать свои правовые обязательства и обязанности по защите. Некоторые из этих ситуаций, такие как в Ираке и Сирийской Арабской Республике, неослабно находятся в фокусе международного внимания, в то время как другие, как, например, в Корейской Народно-Демократической Республике, Эритрее и Южном Кордофане в Судане, удерживались вне нашего поля зрения. Сейчас, когда попирается так много из международных норм и стандартов, касающихся защиты, крайне важно, чтобы государства-члены оставались верны обязательствам, которые они взяли на себя в 2005 году.

5. В настоящем докладе — моем последнем докладе Генеральной Ассамблее по вопросу об обязанности защищать — я буду отталкиваться от рекомендаций, вынесенных в моей сделанной в 2015 году оценке прогресса в осуществлении[3]. В частности, я сосредоточу внимание на трудностях на пути мобилизации коллективных действий для предотвращение геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности и для реагирования на них и выскажу соображения насчет того, как можно преодолеть такие

[1] В настоящем докладе термин «преступные злодеяния» будет использоваться для обозначения четырех деяний, указанных в пункте 138 Итогового документа Всемирного саммита 2005 года. Геноцид, военные преступления и преступления против человечности определены в международном уголовном праве. Этническая чистка, хотя она и не определена как отдельное преступление, включает деяния, которые могут быть равнозначны одному из преступлений, в частности геноциду или преступлениям против человечности.

[2] Единое человечество: общая ответственность — доклад Генерального секретаря в связи с Всемирным саммитом по гуманитарным вопросам (A/70/709), пункт 3.

[3] Доклад Генерального секретаря, озаглавленный «Жизненно важное и твердое обязательство: реализация ответственности по защите» (A/69/981-S/2015/500).

барьеры. При этом настоящий доклад может внести вклад в программу работы следующего Генерального секретаря по ускорению хода реализации обязанности защищать. В нем также будет подчеркнуто, что именно будет стоять на карте, если мы не сможем ликвидировать несоответствие между нашими обещаниями и нашими практическими действиями: затяжные кризисы, продолжающиеся человеческие жертвы и массовые перемещения населения, возросшая региональная нестабильность, ослабление государственного суверенитета в районах, находящихся под угрозой со стороны негосударственных вооруженных субъектов, и эрозия доверия к таким институтам, как Организация Объединенных Наций и региональные организации.

6. Хотя проблемы, связанные с защитой населения от преступных злодеяний, являются огромными, столь же большой является и потенциальная мощь согласованных и принципиальных международных действий. Сейчас государства — члены Организации Объединенных Наций в сотрудничестве с другими международными субъектами должны предпринять принципиальные и практические шаги, необходимые для того, чтобы остановить эрозию уважения к нормам защиты и положить конец серьезным нарушениям международного гуманитарного права, права прав человека и беженского права.

II. Более сложная ситуация

7. При разработке повестки дня на следующее десятилетие обязанности защищать мы должны сделать паузу и вспомнить, чего же мы достигли. Сейчас государствам-членам стало просто сложнее утверждать, что преступные злодеяния не являются предметом международной обеспокоенности. Защита населения от преступных злодеяний стала в большей степени занимать центральное место в работе Совета Безопасности, чем в 2005 году, поскольку она легла в основу более 40 резолюций Совета и включается напрямую в мандаты большинства миротворческих операций Организации Объединенных Наций, которые требуют защиты гражданского населения. Она также занимает более видное место в дискуссиях и рекомендациях Совета по правам человека, вдохновив 10 резолюций и направляя работу комиссий по расследованию. В более общем плане, Организация Объединенных Наций и другие международные и региональные организации внесли вклад в уменьшение глобального бедствия преступных злодеяний посредством разработки новой доктрины миротворчества и соответствующей подготовки кадров и посредством укрепления гражданского потенциала в очень многих областях, включая превентивную дипломатию и посредничество, обеспечение правопорядка и верховенство права, защита прав человека, миростроительство и расширение прав и возможностей женщин.

8. В последние несколько лет, однако, мы сошли с этого пути, что угрожает обратить вспять прогресс, достигнутый за многие годы. Частотность и масштабы преступных злодеяний возросли и будут, по-видимому, продолжать расти, если только международное сообщество не предпримет более решительных и последовательных действий для выполнения своей обязанности защищать. Исследования показывают, что в 2014 году количество людей, погибших вследствие вооруженных конфликтов и преступных злодеяний, превысило 100 000 — самый высокий уровень с 1994 года, — причем большей частью это

объясняется все более частым нанесением ударов по гражданскому населению[4]. В последние два года мирные жители в Ираке, Йемене, Сирийской Арабской Республике, Судане, Центральноафриканской Республике и Южном Судане подвергаются систематическому насилию, представляющему собой преступные злодеяния. В одной лишь только Сирийской Арабской Республике более четверти миллиона человек были убиты и более 11 миллионов человек были перемещены в результате гражданской войны, в рамках которой правительственные войска и негосударственные вооруженные группы не обращают большого внимания на свои правовые обязательства по отношению к мирным жителям. Столь же распространенными остаются акты сексуального и гендерного насилия, которые могут представлять собой акты геноцида, военные преступления или преступления против человечности[5].

9. Этот тревожный ландшафт еще больше омрачается вследствие появления насильственных экстремистов, которые нагло попирают нормы международного гуманитарного права и прославляют свои преступления. Как я отметил в моем прошлогоднем докладе (A/69/981-S/2015/500, пункт 46), негосударственные вооруженные группы, такие как Исламское государство в Ираке и Леванте (ИГИЛ), «Боко харам» и «Аш-Шабааб», представляют собой серьезную угрозу существующим международным нормам, связанным с защитой населения от преступных злодеяний, и пользуются нестабильными ситуациями для того, чтобы упрочить свое влияние. В Ливии, например, комбинация слабых и раздробленных органов управления, существования многочисленных вооруженных групп и роста насильственного экстремизма усугубляет проблемы, с которыми сталкивается гражданское население.

10. Большое число преступных злодеяний в значительной степени являются фактором, вызвавшим глобальный кризис в плане насильственного перемещения населения. Сегодня насчитывается примерно 21,3 миллиона беженцев и свыше 40,8 миллиона вынужденных переселенцев — самые высокие уровни за всю историю существования Организации Объединенных Наций. Большинство перемещенных лиц в мире происходят из стран, переживших или переживающих периоды насилия, которое может представлять собой преступные злодеяния, включая Демократическую Республику Конго, Ирак, Йемен, Нигерию, Сирийскую Арабскую Республику, Сомали, Судан, Центральноафриканскую Республику, Эритрею и Южный Судан. Эти тревожные тенденции отражают также возросшее использование насильственного перемещения в качестве метода ведения войны и неспособность международного сообщества найти долгосрочные варианты переселения перемещенного населения. Принцип, согласно которому суверенитет влечет за собой ответственность — краеугольный камень обязанности защищать, — был сформулирован в начале 1990-х годов как один из путей разрешения кризиса в плане насильственного перемещения. Поэтому мы должны удвоить нашу приверженность Руководящим принципам по вопросу о перемещении лиц внутри страны (E/CN.4/1998/53/Add.2), а также обязательствам, вытекающим из Конвенции о статусе беженцев 1951 года.

[4] Erik Melander, “Organized Violence in the World 2015: an assessment by the Uppsala Conflict Data Program”, Uppsala, 2015; имеется по адресу: www.pcr.uu.se/data/overview_ucdp_data/.

[5] См. доклад Генерального секретаря о сексуальном насилии в условиях конфликта (S/2015/203).

11. Есть много причин для недавнего всплеска в количестве преступных злодеяний. Одним из факторов, содействовавших этому, является затяжной характер многочисленных современных вооруженных конфликтов, подвергающий мирных жителей постоянной угрозе и обрекающий их жить в условиях отсутствия безопасности. Вооруженный конфликт остается одним из главных факторов риска с точки зрения совершения преступных злодеяний, поскольку он создает и мотив, и благоприятную обстановку для массового насилия.

12. В некоторых случаях населению угрожает главным образом их собственное правительство. Комиссии Организации Объединенных Наций по расследованию установили, что правительства Корейской Народно-Демократической Республики, Сирийской Арабской Республики и Эритреи совершают преступления против человечности в отношении своего собственного населения[6]. В других случаях, таких как Южный Судан, где государственные институты и верховенство права являются слабыми, фракции, борющиеся за власть, совершают действия, которые могут приравниваться к преступным злодеяниям, стремясь отстаивать свои собственные интересы. В Центральноафриканской Республике междоусобная политика натравливает одну общину против другой и способствует широким и систематическим нарушениям прав гражданского населения. Рост насильственного экстремизма в таких местах, как Ирак, Йемен, Нигерия, Сирийская Арабская Республика и Сомали, привел к тому, что идеологи используют этнические и религиозные распри в своих собственных целях и распространяют доктрины, отвергающие основополагающие принципы единой человеческой семьи.

13. Новые технологии все в большей степени используются для поддержки совершения преступных злодеяний. Насильственные экстремисты используют социальные сети для разжигания ненависти и для вербовки последователей из всех уголков мира, расширяя свои возможности по захвату территории и распространению насилия и террора. Помимо этого, новые коммуникационные технологии позволяют группировкам планировать, финансировать и координировать совершение преступных злодеяний через национальные границы. Как результат набольшие и разрозненные группы экстремистов-единомышленников обладают возможностью наносить значительный ущерб гражданскому населению. Их способность внедрять новые средства совершение преступных злодеяний пока опережает международные усилия по противодействию им.

14. Все эти факторы, способствующие преступным злодеяниям, сливаются на фоне ослабевающего интернационализма, уменьшающегося уважения к нормам международного гуманитарного права и усиливающихся пораженческих настроений в отношении таких далеко идущих программ действий, как в области защиты. Это свертывание является результатом различных тенденций, включая финансовый кризис 2008 года и последующее уменьшение бюджетов на цели мира и развития, привлекательность популистских политических программ, взывающих к сосредоточению внимания на внутренних приоритетах, и

[6] Доклад комиссии по расследованию положения в области прав человека в Корейской Народно-Демократической Республике (A/HRC/25/63), 7 февраля 2014 года; доклад Независимой международной комиссии по расследованию событий в Сирийской Арабской Республике (A/HRC/31/68), 11 февраля 2016 года; и доклад Комиссии по расследованию положения в области прав человека в Эритрее (A/HRC/32/47), 9 мая 2016 года.

разочарование по поводу прошлых усилий добиться стабильности и защиты, итоги которых представляются неодинаковыми. Следствием всего этого является неадекватная политическая или финансовая поддержка инструментов, обладающих наибольшими возможностями в плане недопущения преступных злодеяний или восстановления после таких преступлений, включая превентивную дипломатию, специальные политические миссии или миротворческие миссии, полевое присутствие по правам человека и программы миростроительства. В каждой из этих областей Организация Объединенных Наций по-прежнему сталкивается с проблемой ограниченных ресурсов в рамках регулярного бюджета. Это приводит к опоре на добровольные взносы, что мешает многолетнему планированию и ограничивает возможность этих инструментов в плане полновесного достижения результатов.

15. Политические раздоры, в частности в Совете Безопасности, усугубляют отход от решительных действий, будь то в целях предотвращения или реагирования. В некоторых ситуациях, в которых совершаются — или могут совершаться — преступные злодеяния, ведущие глобальные державы поддерживают противоборствующие фракции и ставят эти приверженности выше их обязанности защищать. Основатели Организации Объединенных Наций признавали важность использования силы главных государств во имя эффективной системы коллективной безопасности, однако они также ожидали, что члены Совета Безопасности будут использовать свою силу ответственно и в интересах обеспечения большей безопасности для всех. Сегодня, однако, дискуссии в Совете Безопасности часто не приводят к общим решениям, а порой и усугубляют разногласия между государствами-членами. Совет Безопасности может «продолжать заниматься» тем или иным вопросом, однако это имеет мало значения для страдающего населения, если не предпринимаются конкретные шаги для продвижения вперед.

16. Отсутствие единства в Совете Безопасности наносит наибольший ущерб на начальных этапах того или иного кризиса, когда имеются более широкие возможности для диалога и когда твердое и единодушное послание международного сообщества в большей степени может отговорить местных субъектов от выбора смертоносного пути. В других случаях вето постоянных членов, которое используют или которым угрожают, мешает установлению и достижению общей цели. Картина насилия в ходе сирийского кризиса трагически иллюстрирует воздействие этого тупика на поведение воюющих сторон, которые могут чувствовать себя приободренными вследствие отсутствия крепкой международной приверженности. Бои в Сирийской Арабской Республике активизировались, а количество людей, погибших в результате конфликта, резко выросло вследствие неспособности Совета Безопасности принять резолюцию в феврале 2012 года, в особенности в результате усилившейся воздушной бомбардировки населенных районов правительственными войсками.

17. Политические раздоры, однако, выходят за пределы Совета Безопасности. Государства-члены в затронутых конфликтами районах также ставят свои узкие интересы выше обязанности защищать население от преступных злодеяний, оказывая тем самым поддержку конфликтующим сторонам, когда на деле требуется коллективный поиск путей мирного урегулирования споров. Острый кризис, с которым мы сталкиваемся сегодня, не может быть урегулирован одними лишь подразделениями системы Организации Объединенных Наций или

небольшой частью государств — членов Организации. Все государства должны выполнять те обязательства, которые они на себя взяли. Имеющиеся у нас доказательства, включая страдания гражданского населения и массовое перемещение людей, наглядно иллюстрируют гуманитарные последствия бездействия перед лицом преступных злодеяний. Сможем ли мы мобилизовать коллективную волю защитить нашу общую человечность или же мы позволим, чтобы восторжествовали разлад, паралич и узкокорыстные интересы?

III. Осуществление нашего политического обязательства

18. Не возникает даже вопрос о том, что государства-члены признают свою обязанность защищать и связанные с ней ожидания. Эта концепция была принята единогласно Генеральной Ассамблеей в 2005 году, и четыре года спустя Ассамблея постановила продолжать рассмотрение этого вопроса. В ходе неформальных и интерактивных диалогов государства-члены неоднократно подтверждали их главную ответственность за защиту их собственного населения от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности и выражали свою поддержку трехкомпонентной стратегии осуществления, которую я обрисовал в 2009 году в своем докладе о выполнении обязанности защищать (A/63/677). Мнения государств-членов совпадают по многим важным элементам, включая то, что предотвращение составляет сущность обязанности защищать, что усилия по оказанию государствам содействия в выполнении их обязанности защищать должны уважать принцип национальной ответственности, что любые международные действия должны использовать весь диапазон дипломатических, политических и гуманитарных мер и что вооруженная сила должна рассматриваться как крайняя мера. Резолюции Совета Безопасности[7], проведенное по формуле Арриа заседание Совета Безопасности по вопросу об обязанности защищать и диалоги в рамках Генеральной Ассамблеи также напомнили о той важной роли, которую играют мои специальные советники по предупреждению геноцида и по вопросу об обязанности защищать, и государства-члены выразили свою поддержку их нынешней работе.

A. От концепции к действиям

19. Итоговый документ Всемирного саммита заложил основу для более эффективных усилий по предотвращению геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности и реагированию на них, но в то же время он породил важные вопросы и обеспокоенности относительно введения в действие обязанности защищать. Спорные вопросы существенно уменьшились, однако они не исчезли полностью. Обязанность защищать остается относительно новым принципом, и — как и в случае других нормативных программ действий — она приводит к разногласиям в акцентах и толкованиях. Консультации с государствами-членами в последние несколько лет ясно указы-

[7] Резолюция 2195 (2014) Совета Безопасности об угрозах международному миру и безопасности и резолюция 2171 (2014) Совета о поддержании международного мира и безопасности — предотвращение конфликтов.

вают на то, что есть, в частности, две области, которые, по-видимому, будут оставаться предметом для дальнейших дискуссий и прений в предстоящие годы.

20. Первой из них является взаимосвязь между тремя компонентами рамочного механизма осуществления. Некоторые государства задаются вопросом о том, должны ли эти компоненты действовать последовательно, т.е., например, должна ли главная ответственность государства за защиту своего населения быть полностью исчерпана, прежде чем международное сообщество может предлагать свою помощь. Я всегда исходил из того, что, как указывают пункты 138 и 139 Итогового документа Всемирного саммита, эти три компонента являются взаимно поддерживающими, а обязанности, связанные с каждым компонентом, будут нередко осуществляться одновременно. Например, в то время как то или иное правительство, возможно, делает все, что в его силах, для защиты своего населения от преступных злодеяний, оно может запросить целевую помощь в конкретных политических направлениях — в рамках второго компонента — для укрепления своего потенциала. Однако главная ответственность государства за защиту никогда не исчезает.

21. Тем не менее, хотя сами компоненты не предназначены для того, чтобы действовать последовательно, использование конкретных инструментов предотвращения или реагирования может и нередко должно следовать последовательной логике. Например, государства-члены предпочитают поэтапный подход к оказанию международной помощи, который начинается с распространения знаний и инструментов для оценки риска, а затем переходит к более целевым формам укрепления потенциала, если это необходимо и если об этом просят. Что касается третьего компонента, то достигнут консенсус в отношении того, что международное сообщество должно всегда стремиться действовать мирными средствами в партнерстве с национальными властями и что вооруженная сила должна быть крайней мерой.

22. Второй вопрос, по которому государства-члены запрашивают дальнейших разъяснений, касается основ для того, чтобы предпринимать коллективные действия в ситуациях, когда государства явно не могут защитить население, и, говоря более конкретно, для того, чтобы рассматривать вопрос об использовании вооруженной силы в качестве надлежащего реагирования. Короче, кто решает и на каких основаниях? Договоренность, достигнутая в пункте 139 Итогового документа Всемирного саммита, конкретно указывает на то, что международное сообщество должно действовать «через Организацию Объединенных Наций», чтобы защитить население от преступных злодеяний. Этот пункт также гласит, что своевременные и решительные коллективные действия, «в том числе на основании главы VII», должны предприниматься «через Совет Безопасности», «если мирные средства окажутся недостаточными». Таким образом, консенсус, достигнутый в 2005 году, ясно указывает на то, что существующие в Уставе Организации Объединенных Наций положения о коллективной безопасности, в рамках которых Совет Безопасности осуществляет конкретные полномочия и обязанности, должны определять любое решение об использовании военных средств для защиты населения от преступных злодеяний.

23. Большинство государств-членов согласны с тем, что оценка достоверной информации, предоставленной независимыми и беспристрастными субъектами

или органами, служит наилучшей основой для принятия решения о коллективных действиях для защиты населения от преступных злодеяний. На протяжении лет такую информацию предоставляли различные механизмы или субъекты, включая комиссии по расследованию и миссии по установлению фактов, Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, мандатариев специальных процедур Совета по правам человека, договорные органы по правам человека и специальных советников, посланников и представителей Генерального секретаря. Должен ли быть только один такой источник информации или же различные источники, в зависимости от ситуации — по этому вопросу продолжаются обсуждения и прения между государствами-членами. Также высказываются различные точки зрения относительно уместности и возможности установления конкретных критериев для использования Советом Безопасности при принятии решения о том, использовать ли военные средства.

24. Эти нерешенные концептуальные вопросы нельзя преуменьшать, и они заслуживают дальнейшего рассмотрения. Но они не должны стоять на пути решения неотложной задачи перехода от доработки концепции обязанности защищать к ее реализации. Ни одно государство не отрицает ни свою главную ответственность за защиту своего населения от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности, ни необходимость оказания международной помощи государствам, находящимся в стрессовой ситуации. Вновь и вновь государства-члены выражают желание развивать тот существенный консенсус, который был достигнут, и добиваться того, чтобы обязанность защищать оказывала такое воздействие, которого от нее прежде всего ожидают — воздействие на жизнь населения, находящегося в уязвимом положении.

B. Барьеры на пути осуществления

25. Несмотря на этот призыв к осуществлению, некоторые весьма тревожные события грозят расширить разрыв между обязательствами государств-членов и той реальностью, с которой сталкивается находящееся в уязвимом положении население по всему миру. По мнению очень многих, обязательство, взятое в 2005 году всеми главами государств и правительств, звучит фальшиво. Если этот разрыв не будет ликвидирован, люди потеряют веру в те институты, которые мы представляем, и те ценности, которые мы стремимся отстаивать. Меня особенно тревожат три тенденции.

26. Во-первых, мы являемся свидетелями тревожного пренебрежения основополагающим установками международного права. Во многих вооруженных конфликтах, вспыхнувших в последние годы, стороны в конфликте сознательно нарушают нормы международного гуманитарного права. От целенаправленных нападений негосударственных вооруженных групп на мирных жителей до неизбирательного использования государствами авиации против районов с гражданским населением и совершения нападений на места, в которых укрываются мирные жители — игнорирование норм международного гуманитарного права стало обычной характеристикой вооруженных конфликтов. Мы видим широкомасштабные и вопиющие нападения на пользующиеся защитой гражданские объекты, такие как больницы и школы, а также на пользующийся за-

щитой персонал, такой как гуманитарные работники и работники здравоохранения. Журналисты и правозащитники по-прежнему подвергаются нападениям с вызывающей тревогу частотой. Окружение гражданских общин в ходе недавних конфликтов и отказ в гуманитарной помощи представляют собой вызывающие особую обеспокоенность явления, причиняющие невообразимые лишения и страдания. В нашу современную эпоху мирные жители в зонах конфликтов не должны сталкиваться с угрозой голода или умирать вследствие отсутствия базовой медицинской помощи. Отрезвляющим фактом является то, что большинство серьезных нарушений норм международного гуманитарного права и права прав человека, которые могут приравниваться к преступным злодеяниям, по-прежнему совершаются вооруженными силами и вспомогательными формированиями милиции государств-членов.

27. Необходимо безотлагательно заняться таким неуважением норм международного права. В предшествующих докладах я отмечал, как много государств-членов еще не присоединились к основным международным договорам, касающимся защиты населения[8]. Более того некоторые государства, подписавшие и ратифицировавшие эти договоры, не соблюдают свои обязательства. Например, несколько подписантов Конвенции о статусе беженцев свертывают защиту, которую они оказывают беженцам и лицам, ищущим убежища, как раз тогда, когда она больше всего нужна. Аналогичным образом правительства не привлекают тех, кто виновен в совершении преступных злодеяний, к ответственности за свои действия. На международном уровне некоторые государства — участники Римского статута не сотрудничают в полном объеме с Международным уголовным судом, Совет Безопасности все с большей неохотой передает ситуации Суду, а некоторые политические руководители добиваются постоянного иммунитета от правовой ответственности. Эти действия угрожают тем успехам, которые были достигнуты в прошлом, и создают угрозу отката к эпохе беспредельного насилия. Сирийская Арабская Республика является одним из ярчайших примеров отсутствия ответственности за совершение преступных злодеяний. По этой причине я повторяю свой призыв к Совету Безопасности передать ситуацию в Сирийской Арабской Республике в Международный уголовный суд.

28. Во-вторых, хотя государства-члены неоднократно подчеркивали свою поддержку делу предотвращения преступных злодеяний, это не преобразуется в достаточной мере в конкретную поддержку превентивных стратегий, даже когда делались заслуживающие доверия оценки относительно неминуемых угроз для населения. Риск преступных злодеяний в Сирийской Арабской Республике стал очевидным в начале 2011 года, однако Совет Безопасности не смог найти достаточно воли или добиться консенсуса для того, чтобы заняться

---

[8] Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, 9 декабря 1948 года; Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I), 8 июня 1977 года; Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв немеждународных вооруженных конфликтов (Протокол II), 8 июня 1977 года; Конвенция о статусе беженцев, 28 июля 1951 года; Протокол, касающийся статуса беженцев, 31 января 1967 года; и Римский статут Международного уголовного суда (последний раз изменения вносились в 2010 году), 17 июля 1998 года.

негативной спиралью систематического насилия. В Йемене предостережения в отношении опасностей, нависших над гражданским населением, высказывались должностными лицами Организации Объединенных Наций на нескольких этапах, однако они не были преобразованы в решительные действия для защиты тех, кто находится в уязвимом положении. В других случаях ранние предупреждения преобразовывались в превентивные действия, но крайне медленно, как обстояло дело в Центральноафриканской Республике. В этой обстановке переворот, происшедший в марте 2013 года, был верным признаком грядущих преступных злодеяний, а вслед за этим последовали заслуживавшие доверия сообщения о потенциальном геноциде, однако Совет Безопасности не принимал решительных мер до апреля 2014 года, когда он санкционировал развертывание Многопрофильной комплексной миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Центральноафриканской Республике (МИНУСКА).

29. Благодаря быстрому использованию инструментов и систем раннего предупреждения Организацией Объединенных Наций, Африканским союзом, Европейским союзом и Экономическим сообществом западноафриканских государств (ЭКОВАС), а также отдельными государствами-членами, сейчас мы нередко знаем о рисках заблаговременно. Однако международное сообщество все еще часто не предпринимает никаких действий до тех пор, пока не видит растущее количество жертв. Так обстоит дело с нынешней ситуацией в Бурунди, которая была определена несколькими системами раннего предупреждения как страна, вызывающая обеспокоенность. Во многих случаях непринятие ранних и решительных мер объясняется отсутствием превентивной стратегии, увязанной с повышенным риском, с четкими вариантами политики и политическими решениями. В других случаях государства-члены и международные учреждения, оказывающие поддержку странам, находящимся в стрессовой ситуации, недостаточно открыты для идей, которые, возможно, не совпадают с их мнением о том, что эти общества двигаются в правильном направлении. Развитая культура предотвращения подразумевает необходимость рассмотрения всех фактов, какими бы неприятными они не были.

30. В-третьих, совершению преступных злодеяний благоприятствуют внешние субъекты. В одной трети сегодняшних гражданских войн субъекты из числа третьих сторон поддерживают одну или несколько из сторон в конфликте[9]. Некоторые из них дошли до того, что используют силу в поддержку субъектов, виновных в широких и систематических нарушениях, которые могут представлять собой преступные злодеяния. Другие поставляют оружие, используемое для совершения таких преступлений, закрывают глаза на торговлю оружием и его перевозку либо используют свое влияние для прикрытия виновных. Хотя важно признать, что государства часто сталкиваются с трудным выбором в связи с иностранными вооруженными конфликтами, защита населения от преступных злодеяний является основополагающей обязанностью, которая распространяется на отношения с друзьями и союзниками. Например, слишком мало было сделано для того, чтобы обеспечить полное уважение норм международного гуманитарного права в ходе продолжающегося конфликта в Йемене, несмотря на те связи, которые существуют между сторонами в конфликте и

[9] Единое человечество: общая ответственность — доклад Генерального секретаря в связи с Всемирным саммитом по гуманитарным вопросам (A/70/709), пункт 23.

важными региональными и глобальными державами, некоторые из которых являются участниками Договора о торговле оружием — соглашения, которое однозначно стремится контролировать приток оружия субъектам, которые могут использовать его в нарушение норм международного гуманитарного права.

IV. Концепция коллективных действий

31. Очень часто в моих контактах с государствами-членами я слышу о том, что сегодняшние проблемы в области защиты являются непреодолимыми по своей глубине и широте. Когда нужно погасить столько пожаров, возникает соблазн понизить планку своих устремлений и заняться «сортировкой» в зависимости от того, какие кризисы доминируют сегодня в заголовках, появляющихся в средствах массовой информации. Однако в этом более требовательном контексте требуется, во-первых, возобновленная вера в коллективные действия и, во-вторых, усиленный потенциал по координации ранних мер реагирования. Мы можем добиться этого лишь посредством более осознанного и стратегического использования всех учреждений, ресурсов и людских возможностей, имеющихся в распоряжении международного сообщества. В наших действиях мы часто исходим из мнения о том, что различные программы действий несовместимы или конкурируют друг с другом, а это ограничивает и наше воображение, и наши возможности. Проблема на предстоящее десятилетие заключается в том, чтобы признать взаимосвязанность стоящих перед нами проблем, увидеть, что организационные мандаты могут усиливать друг друга, и находить решения посредством максимального использования потенциалов, которые с наибольшей степенью вероятности дадут желаемые результаты.

32. Чтобы понять суть коллективных действий, достаточно лишь заглянуть в преамбулу к Уставу Организации Объединенных Наций, в которой содержится призыв к народам Объединенных Наций объединить их силы и их усилия для реализации трех компонентов: мира и безопасности, развития и прав человека. Коллективные действия подразумевают скоординированные и последовательные действия для достижения общей цели на основе совместных норм. В случае обязанности защищать этой целью является защита населения от преступных злодеяний, где бы оно ни проживало, посредством эффективного предотвращения и реагирования.

A. Эффективные и скоординированные стратегии предупреждения

33. Хотя правительства стран несут главную ответственность за предупреждение геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности, это является коллективным делом, требующим партнерских связей на местном, национальном, региональном и международном уровнях. Как мы видели в Гвинее в 2009–2010 годах и в Кении в 2013 году, последовательные и скоординированные усилия по предотвращению при скромных затратах ресурсов могут предотвратить преступные злодеяния и спасти жизни людей. Нам нужно более глубоко поразмышлять над этими примерами успеха и сделать извлеченные из них уроки более видимыми и актуальными для ши-

рокого диапазона субъектов, призванных играть определенную роль в деле предотвращения.

34. Однако реальное положение населения во многих регионах мира ставит под сомнение искренность приверженности государств-членов обязанности защищать. Одна только риторическая поддержка предупреждения не защитит население от преступных злодеяний. Когда мы не можем предотвратить преступные злодеяния и когда они совершаются, мы вынуждены полагаться на инструменты, которые являются не только более дорогостоящими в политическом и материальном отношении, но и уже чрезмерно растянутыми и недостаточно обеспеченными средствами, такие как поддержание мира. Сейчас, когда конфликты являются более неподатливыми и сложными, мы уже не можем позволить себе продолжать и далее отрекаться от нашей обязанности твердо институционализировать предупреждение на национальном, региональном и международном уровнях.

35. Одной из самых безотлагательных потребностей является обеспечение более значительных инвестиций в людские и материальные ресурсы, предназначенные для сбора и анализа информации, и разработка жизнеспособных вариантов политики. Это влечет за собой боле активную подготовку должностных лиц на всех уровнях — национальном, региональном и международном — по вопросам, касающимся раннего предупреждения и ранних действий, и усилия по созданию благоприятствующей обстановки для их превентивной деятельности. В этой связи старшие должностные лица правительств и международных организаций должны быть в состоянии готовности поддержать коллег, которые выявляют признаки риска и говорят о них.

36. Есть дополнительное политическое измерение, побуждающее серьезно относиться к предотвращению преступных злодеяний. Руководители правительств, гражданского общества и частного сектора должны прилагать совместные усилия для содействия более ясному пониманию общественностью того, как предупреждение преступных злодеяний способствует продвижению национальных интересов и национальных приоритетов страны. Чтобы создать культуру предупреждения, все мы должны разъяснить выгоды от нее.

37. Для оказания содействия упомянутым выше усилиям я в конце своего срока на посту Генерального секретаря уделяю первостепенное внимание выявлению пробелов и разработке стратегий в целях укрепления превентивного потенциала Организации Объединенных Наций, в том числе через посредство Плана действий «Права человека прежде всего», принятого на Всемирном саммите по гуманитарным вопросам, и путем обеспечения всестороннего учета обязанности защищать. При этом я установил три главные проблемы.

38. Во-первых, должна измениться практика Совета Безопасности так, чтобы делать акцент на предупреждение и ранние действия. В соответствии со статьей 34 Устава Совет уполномочен реагировать на возникающие угрозы миру и безопасности, в том числе путем содействия в создании пространства для маневров в политике, которое часто бывает необходимым для недопущения сползания к насилию. Это требует возросшего наблюдения со стороны Совета Безопасности за происходящими событиями, которые вызывают обеспокоенность, и более широкого диалога с Секретариатом относительно того, как лучше всего разрабатывать и поддерживать превентивные стратегии. Совет имеет

в своем распоряжении ряд средств для этого, включая выражения обеспокоенности по поводу опасности преступных злодеяний под рубрикой «Любые другие вопросы», проведение неформальных интерактивных диалогов, организацию миссий Совета Безопасности в районы, находящиеся под угрозой, запрашивание мнения Комиссии по миростроительству[10], оживление региональных по своей направленности форматов для брифингов и обсуждений, таких как Специальная рабочая группа Совета Безопасности по предупреждению и разрешению конфликтов в Африке, и регулярные просьбы о проведении брифингов различными должностными лицами Организации Объединенных Наций, включая специальных советников по предупреждению геноцида и по вопросу об обязанности защищать. Разработке превентивных стратегий может также содействовать обеспечение того, чтобы в ходе обсуждений в Совете Безопасности уделялось больше внимания конкретным вариантам политики. Члены Совета Безопасности могут и должны быть важными союзниками в этих усилиях, которые определяют существующие или новые пути для обсуждения вызывающих обеспокоенность ситуаций и координируют ранние действия. Можно сделать больше для признания той жизненно важной роли, которую правозащитные механизмы могут играть в выявлении рисков и предотвращении преступных злодеяний, и для активизации взаимодействия между Советом Безопасности и Советом по правам человека, включая его мандатариев специальных процедур.

39. Когда ситуация требовала того, я информировал Совет Безопасности о рисках преступных злодеяний и настоятельно призывал его принимать оперативные и решительные меры. Я надеюсь, что будущие генеральные секретари будут по-прежнему использовать полномочия, предоставленные Генеральному секретарю на основании Устава Организации Объединенных Наций, а также другие механизмы, включая неофициальные ежемесячные завтраки с членами Совета Безопасности, для того чтобы выражать обеспокоенность по поводу возникающих угроз для населения, которые не стоят на официальной повестке дня Совета.

40. Во-вторых, мы должны продолжать совершенствовать раннее предупреждение и анализ в качестве основы для разработки быстрых, эффективных и гибких мер реагирования на риски преступных злодеяний. Мы в Организации Объединенных Наций узнали на собственном болезненном опыте о важности правильного понимания этого аспекта. Внутренние доклады о роли Организации в ходе геноцидов в Сребренице и Руанде указали на недостаточное внимание, уделяемое раннему предупреждению, и на общую институциональную слабость в анализе рисков[11]. Впоследствии Секретариат внес важные улучшения в систему предоставления государствам-членам своевременной информации и потенциальных политических решений.

---

[10] Как предлагается в недавних резолюциях Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности. См. резолюцию 70/262 Генеральной Ассамблеи и резолюцию 2282 (2016) Совета Безопасности.

[11] Доклад Генерального секретаря, представленный во исполнение резолюции 53/35 Генеральной Ассамблеи: падение Сребреницы (A/54/549, пункт 474) и доклад комиссии по проведению независимого расследования деятельности Организации Объединенных Наций в период геноцида в Руанде в 1994 году (S/1999/1257, приложение).

41. И все же серьезные проблемы сохраняются. Как я подчеркивал в своих предыдущих докладах об обязанности защищать, предотвращение подстрекательства к преступным злодеяниям или их совершения неравнозначно предотвращению вооруженного конфликта. Вот почему крайне важно, чтобы рамочный документ по анализу преступных злодеяний, разработанный специальными советниками по предупреждению геноцида и по вопросу об обязанности защищать, был включен в существующие методологии анализа положения в области прав человека и анализа конфликтов, которые используются системой Организации Объединенных Наций. Некоторые региональные органы, такие как Европейский союз, и отдельные государства-члены, такие как Объединенная Республика Танзания через свой Национальный комитет по предотвращению преступления геноцида, военных преступлений, преступлений против человечности и всех форм дискриминации и наказанию за них, начали использовать рамочный документ при проведении своего собственного анализа. Я призываю других подумать также об этом.

42. Ранее предупреждение и анализ в силу своего характера являются коллективным делом. Оно зависит от местной информации, в том числе от неправительственных организаций; анализа этой информации должностными лицами с различными видами и уровнями знаний; оценки вариантов политики и условий, которые могут сделать их успешными; и диалога с соответствующими разработчиками политики по вопросам превентивных стратегий. Государства-члены призваны играть неотъемлемую роль на каждом этапе этого процесса. Это включает не только оказание материальной и политической поддержки для укрепления потенциала раннего предупреждения и присутствия Организации Объединенных Наций и региональных организаций на местах, но и большей готовности делиться засекреченной информацией о факторах риска.

43. В-третьих, необходимо уделять больше международного внимания и выделять больше международных ресурсов на разработку дополнительных подходов к предотвращению преступных злодеяний и насильственного экстремизма. Есть общая причина для усилий по борьбе с обоими указанными явлениями. Условия, благоприятствующие росту насильственного экстремизма, часто являются зеркальным отражением условий, создающих наибольшую угрозу преступных злодеяний. Оба явления в большей степени вероятны в обществах, в которых верховенство права и благое управление являются слабыми, в которых экономическое и политическое неравенство между основанными на самобытности группами является заметным, в которых права человека систематически нарушаются, а люди сталкиваются с узаконенными формами дискриминации и маргинализации и в которых царит культура безнаказанности.

44. Всеобъемлющий подход к предотвращению насильственного экстремизма и преступных злодеяний должен ставить во главу угла три ключевых элемента: противодействие повествованиям о недовольстве или ненависти, которые используются для оправдания насилия и для вербовки и мотивирования насильственных экстремистов и исполнителей преступных злодеяний; решение проблемы отсутствия ответственности за подстрекательство к преступным злодеяниям или их совершение; и борьба с транснациональными потоками идей, оружия и людей, которые создают возможности для совершения преступлений и нарушений. Как я отметил в моем Плане действий по предупреждению воинствующего экстремизма (A/70/674), эта стратегия требует переноса центра

внимания с чисто военных мер реагирования на борьбу с более глубокими структурными проблемами, опираясь на более действенную оценку местных условий, в которых происходят такие явления. Это включает составление обновляемой на постоянной основе схемы проживания групп населения, находящихся в уязвимом положении; анализ их стратегий самозащиты и того, как можно укрепить эти стратегии; и оценку факторов, способствующей местной жизнестойкости, включая роль гражданского общества. Прежде всего политика предотвращения насильственного экстремизма и преступных злодеяний должна соответствовать нормам международного гуманитарного права и права прав человека. Международное сообщество не может защищать свои заветные ценности, когда оно ставит их под угрозу в усилиях по предупреждению насильственного экстремизма. Нарушение укоренившихся международных норм ради краткосрочной тактической выгоды лишь сеет раздор в коалиции субъектов, стремящихся противостоять этому нападению на нашу общую человечность, и дает исполнителям преступных злодеяний еще один инструмент для поддержки своей идеологии.

B. Своевременное и решительное реагирование

45. Применение предупредительных мер не всегда позволяет добиться успеха. Когда они не срабатывают, поддержку жертвам преступных злодеяний должно оказывать международное сообщество, делая все возможное для того, чтобы защитить их от насилия. Именно поэтому третий компонент концепции ответственности по защите всегда был ее неотъемлемой частью. В первом предложении пункта 139 Итогового документа Всемирного саммита 2005 года однозначно утверждается, что «международное сообщество, действуя через Организацию Объединенных Наций, обязано также использовать соответствующие дипломатические, гуманитарные и другие мирные средства в соответствии с главами VI и VIII Устава Организации Объединенных Наций для того, чтобы содействовать защите населения от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности». Использование мирных средств для защиты населения — это постоянная ответственность. Превентивный и гибкий подход к применению этих средств по умолчанию должен быть нашей первой реакцией на совершение преступных злодеяний.

46. Вместе мы должны сделать три шага по укреплению потенциала международного сообщества в плане своевременного и решительного реагирования. Во-первых, мы должны признать своевременное реагирование ответственностью, которая ложится на каждого члена международного сообщества. Столкнувшись с непосредственной угрозой совершения особо тяжких преступлений или фактом их совершения, мы никогда не должны задаваться вопросом: «должны ли» мы реагировать или ждать, когда другие возьмут на себя это бремя за нас; вместо этого мы должны спросить: «как» мы можем помочь, приняв коллективные меры реагирования. Несмотря на то, что только Совет Безопасности может санкционировать применение силовых средств, тупиковая ситуация в работе этого органа никогда не должна использоваться в качестве предлога для бездействия в целом. Каждое государство-член должно понять, какой вклад и посредством каких соответствующих региональных механизмов оно

может внести в дело защиты населения от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности.

47. Во-вторых, мы должны увеличить объем финансирования широкого набора мирных инструментов для защиты гражданского населения, которого коснулись преступные злодеяния. К ним относятся, в частности: мероприятия по установлению фактов, контролю, составлению отчетности и проверке; комиссии по расследованию; информационно-пропагандистская деятельность; методы «тихой дипломатии»; арбитражные разбирательства, согласительные и посреднические процедуры; механизмы взаимодействия с общинами; механизмы оказания гуманитарной помощи и защиты; меры по защите беженцев и перемещенных лиц; гражданская и техническая помощь; и основанная на согласии деятельность по поддержанию мира. В докладе, озаглавленном «Объединяя наши силы в интересах мира: политические решения, партнерские связи и люди» (A/70/95-S/2015/446), Независимая группа высокого уровня по миротворческим операциям также особо отметила большое значение мер защиты невооруженного гражданского населения. Государства-члены регулярно делают заявления о важности многих из этих инструментов, но не подкрепляют их соответствующим объемом финансовых средств. Такое недофинансирование сказывается как на своевременности, так и эффективности их применения. Кроме того, важно, чтобы эти инструменты соответствовали конкретной задаче защиты населения от преступных злодеяний, в том числе учитывали те факторы, которые как провоцируют такие преступления, так и сокращают их количество.

48. В-третьих, международное сообщество должно действовать превентивно и решительно. Разработка более совершенных аналитических инструментов и механизмов отчетности улучшит политику только в том случае, если принимающие решения лица будут готовы иметь дело с представленными фактами. Опыт последних лет говорит о том, что проволочки и промедление могут усугубить тяжесть совершаемых преступных злодеяний, а условия, в которых оказалось население, ухудшают и сужают выбор возможных вариантов политики. С тем чтобы улучшить процесс принятия решений государства-члены должны быть готовы выслушать все мнения и неустанно добиваться формирования общей позиции, особенно в кризисных ситуациях, когда существуют различные интерпретации информации о фактах на местах.

49. Пять постоянных членов Совета Безопасности несут особую ответственность за демонстрацию лидерства. Одним конкретным шагом вперед стало бы их согласие проявлять сдержанность в использовании права вето в ситуациях, связанных с особо тяжкими преступлениями, как это было предложено Группой по вопросам подотчетности, согласованности и транспарентности, — чья инициатива теперь поддерживается явным большинством государств-членов, — и Францией и Мексикой в рамках по совместной инициативы. Очень важно также, чтобы Совет обеспечивал выполнение решений, которые ему удается принимать в отношении особо тяжких преступлений. Просто неприемлемо, когда некоторые государства и негосударственные вооруженные группы продолжают нарушать международные стандарты в области права человека и нормы гуманитарного права и совершать преступные злодеяния вопреки решениям Совета Безопасности. Поэтому члены Совета должны быть лучше подготовлены к принятию мер в отношении тех, кто отказывается вы-

полнять его резолюции, нарушая тем самым статью 25 Устава. Неспособность действовать против тех, кто нагло игнорирует волю Совета Безопасности, может подорвать авторитет Организации Объединенных Наций.

50. В последнее десятилетие мы поняли, что международное реагирование на особо тяжкие преступления, как правило, наиболее эффективно тогда, когда Организация Объединенных Наций и региональные и субрегиональные механизмы работают в тесном сотрудничестве. Именно благодаря их совместным действиям и координации имеющийся потенциал используется по максимуму и достигаются наилучшие результаты. Поэтому мы должны укреплять рабочие контакты между Организацией Объединенных Наций и ее партнерами, в том числе путем обмена информацией и данными анализа текущих и возникающих ситуаций, в целях достижения общего понимания, а также путем выстраивания соответствующих моделей и отношений для обеспечения того, чтобы партнерские отношения, при необходимости, можно было оперативно задействовать.

51. Государства-члены также должны поддерживать ту ведущую роль, которую гражданское общество играет в оказании помощи в контексте своевременного и решительного реагирования. Организации гражданского общества помогают оптимизировать механизмы раннего предупреждения и во многих случаях они становятся первыми, кто обнаруживает признаки тревожного развития той или иной ситуации. Они являются активными адвокатами жертв преступных злодеяний, которые привлекают государства — и Организацию Объединенных Наций — к ответу. Они также вносят свой вклад и более конкретными способами: оказывают юридические услуги, предоставляют консультации жертвам преступных злодеяний, оказывают посреднические услуги по урегулированию местных споров и уменьшению напряженности и доставляют жизненно необходимую гуманитарную помощь. Религиозные лидеры могут внести особый вклад в предотвращение преступных злодеяний и реагирование на них, учитывая влияние, которое они оказывают на значительную часть населения, и способность оперативно мобилизовать людские и финансовые ресурсы. Представители частного сектора также могут сыграть конструктивную роль в деле выполнения обязанности по защите посредством поощрения терпимости и разрешения конфликтов в своих организациях и принятия мер для защиты своих работников и членов их семей.

52. В некоторых случаях отдельные общины проявляют мужество и предлагают своим соседям, оказавшимся в опасной ситуации, помощь и убежище. Частные лица и небольшие группы, действующие в неофициальном порядке, способны обеспечить защиту путем использования своего влияния для предотвращения нападений, оказания поддержки гуманитарным усилиям и предоставления убежища уязвимым группам населения. Жизнь людей, спасенных Полом Русесабагином во время геноцида в Руанде, является подтверждением этой способности мужественных людей преломить ситуацию. Поскольку количество вызовов растет, мы должны поощрять и поддерживать такие творческие и смелые новшества. Сборник по практике, подготовленный Канцелярией по предупреждению геноцида и по вопросу об ответственности по защите в 2015 году, будет регулярно обновляться, чтобы отслеживать появление новых методик в области обеспечения защиты.

C. Предотвращение повторного совершения особо тяжких преступлений

53. Вызывает сожаление тот факт, что в течение моего пребывания на посту Генерального секретаря мы по-прежнему сталкиваемся со случаями повторного совершения особо тяжких преступлений. В пунктах 138 и 139 Итогового документа Всемирного саммита 2005 года не содержится конкретной ссылки на случаи повторного совершения, однако обязательство по предотвращению является центральным элементом концепции ответственности по защите, а меры по предотвращению и случаи повторного совершения преступлений тесно связаны между собой. Наличие этой взаимосвязи учтено в деятельности Комиссии по миростроительству и в докладе Консультативной группы экспертов Генерального секретаря по рассмотрению архитектуры миростроительства (A/69/968-S/2015/490). Многие страны, которые сегодня пытаются устранить риск повсеместного распространения и систематического применения насилия, уже проходили через это, включая Афганистан, Бурунди, Ирак, Ливию, Южный Судан и Судан.

54. Центральное место в усилиях по предотвращению повторного совершения особо тяжких преступлений занимает деятельность по оказанию адресной поддержки национальным органам власти в вопросах осуществления своей ответственности по защите. Во многих случаях институты государственного управления необходимо укрепить или реорганизовать, а также принять меры по оживлению экономики. Вместе с тем, международная помощь должна быть направлена на устранение коренных причин конфликтов и преступных злодеяний и содействовать примирению и мирному урегулированию споров, когда они возникают. И здесь решающее значение для достижения успеха имеют мероприятия по обеспечению учета проблематики предотвращения преступных злодеяний в деятельности по миростроительству и в других усилиях по восстановлению, равно как отслеживание с помощью гражданского общества на местах признаков рецидива.

55. Вероятность повторного совершения особо тяжких преступлений в отсутствие упомянутых выше усилий весьма высока. Быстрое снятие обязательств может свести на нет достигнутые успехи и иметь катастрофические последствия для гражданского населения. Потенциальные правонарушители могут легко воспользоваться в своих целях как институциональной слабостью и вакуумом безопасности, если осуществление реформ еще не завершено, так и недовольством и страхами местных общин, если эти проблемы были оставлены без внимания. Текущий кризис в Ираке показывает, насколько актуальным в сложившихся обстоятельствах будет реагирование на призывы самовооружиться и отомстить. Несмотря на огромные трудности, мы знаем, что при наличии соответствующей политической воли и ресурсов мы сможем предотвратить повторное совершение особо тяжких преступлений. Это было продемонстрировано на примере таких стран, как Кот-д'Ивуар, Тимор-Лешти, Гвинея и Кения, где согласованные действия национальных, региональных и международных субъектов помогли избежать повторного совершения широко распространенных и систематических насильственных действий. Но даже в тех случаях, когда возникновение рецидива было предотвращено, необходимо на постоянной

основе заниматься выявлением и устранением основных факторов, связанных с риском совершения особо тяжких преступлений.

56. Уроки, извлеченные в последнее время, показывают важность усилий по поощрению примирения и правосудия в переходный период. Последствия преступных злодеяний во многих случаях подпитывают существование глубокого недоверия между общинами и к государственным институтам, несущим ответственность за обеспечение правовой и физической защиты. Иногда колеса правосудия двигаются медленно. Как показали вынесенные в 2016 году обвинения против Радована Караджича в геноциде, военных преступлениях и преступлениях против человечности в Боснии, обвинения против Жан-Пьера Бемба в военных преступлениях и преступлениях против человечности в Центральноафриканской Республике и обвинения против Хиссена Хабре в преступлениях против человечности и военных преступлениях в Чаде, жертвы преступных злодеяний могут десятилетиями ожидать свершения правосудия. Но даже если оно осуществлено с задержкой — правосудие свершилось. Привлечение к ответственности за прошлые преступления не только уменьшает вероятность их совершения в будущем, но наносит удар по культуре безнаказанности в целом, и этот фактор будущие поколения потенциальных правонарушителей будут вынуждены учитывать, прежде чем сделать свой выбор.

D. Обновленный институциональный потенциал

Национальные и региональные сети

57. Создание национальных структур для предотвращения совершения особо тяжких преступлений и реагирования является основой успешной деятельности, поскольку в этом заключается основная ответственность по защите. Точная конфигурация каждой национальной системы будет и должна быть различной, принимая во внимание местный контекст и институциональную организацию, однако в моем докладе 2014 года, озаглавленном «Осуществление коллективной ответственности: международная помощь и ответственность по защите» (A/68/947-S/2014/449), выделены семь основных преград, препятствующих совершению особо тяжких преступлений, которые необходимо укрепить: a) профессиональные и подотчетные силовые структуры; b) беспристрастные учреждения, осуществляющие надзор за переходными политическими процессами; c) независимые судебные и правозащитные учреждения; d) способность оценивать угрозы и принимать меры быстрого реагирования; e) местный потенциал по урегулированию конфликтов; f) способность средств массовой информации бороться с предрассудками и разжиганием ненависти; и g) возможности эффективного и легитимного правосудия в переходный период. Я призываю государства-члены изучить свой национальный контекст и рассмотреть вопрос о принятии практических мер по укреплению этих преград, в том числе решать любые другие поставленные приоритетные задачи. Кроме того, они могли бы укрепить свою способность оказывать другим государствам помощь в выстраивании указанных преград в рамках реформированного подхода к вопросам внешней политики и международного сотрудничества.

58. Глобальные и региональные сети взаимодействия стали неотъемлемой частью институциональной архитектуры в деле оказания государствам содей-

ствия и помощи в вопросах осуществления ответственности по защите. Глобальная сеть координаторов по вопросу об ответственности по защите, Латиноамериканская сеть по предупреждению геноцида и массовых преступных злодеяний, Глобальное движение против массовых преступных злодеяний и Международная конференция по району Великих озер — все эти организации стремятся наладить диалог и оказать содействие конкретным мерам по наращиванию национального потенциала в плане предотвращения совершения особо тяжких преступлений, а также наладить обмен передовым опытом в этой области. Я приветствую расширение этих сетей взаимодействия и настоятельно призываю все государства-члены рассмотреть вопрос о назначении национального координатора, который будет руководить национальными усилиями и осуществлять их координацию.

59. Региональная архитектура по защите, выстраиваемая, как правило, региональными или субрегиональными организациями, особенно хорошо подходит для поощрения практического коллегиального взаимодействия. Несмотря на то, что инициативы должны отражать специфику каждого региона, для укрепления потенциала региональных органов в области сотрудничества с Организацией Объединенных Наций и другими заинтересованными сторонами по вопросам предотвращения совершения особо тяжких преступлений и реагирования необходимо сделать пять основных шагов. Во-первых, следует укрепить связи между организациями, в том числе посредством регулярного диалога и расширения межучрежденческого сотрудничества между секретариатами. Во-вторых, улучшить двусторонний обмен информацией между Организацией Объединенных Наций и региональными и субрегиональными организациями и методы анализа данных о рисках совершения особо тяжких преступлений. В-третьих, усилить координацию мер реагирования на риски совершения особо тяжких преступлений в целях повышения эффективности и недопущения ситуаций, когда организации не согласовывают свою работу. В-четвертых, наладить обмен директивными и концептуальными документами, касающимися наилучшей практики в области предотвращения и защиты, включая меры, имеющие конкретное отношение к защите гражданского населения в рамках операций по поддержанию мира и предупреждению сексуального и гендерного насилия. В-пятых, следует поощрять и поддерживать региональные и субрегиональные организации в вопросах дальнейшего развития их собственного потенциала в плане предотвращения особо тяжких преступлений и реагирования. Я настоятельно призываю региональные и субрегиональные организации продолжать обсуждение вопросов ответственности по защите и реальных мер, которые можно принять, чтобы оказать своим государствам-членам содействие в выполнении взятых ими обязательств.

Организация Объединенных Наций

60. Организация Объединенных Наций должна удвоить свои собственные усилия по актуализации проблематики ответственности по защите. На фоне появления все большего количества новых проблем в различных областях осуществлять деятельность в обычном режиме уже недостаточно. За последние два года во время проведения серии обзоров были изучены все аспекты нашей работы по поддержанию мира, миростроительству, осуществлению ре-

золюции 1325 (2000) Совета Безопасности и деятельность по защите гражданских лиц[12]. Также я оценил нашу гуманитарную работу в преддверии Всемирной встречи на высшем уровне по гуманитарным вопросам в этом году. Основные посылы очевидны как никогда и более тесно связаны между собой. В каждом обзоре особо отмечено, что мы должны более четко определить приоритеты в области предотвращения, в том числе уделить основное внимание структурным факторам конфликтов и насилия, таким как дискриминация и слабое соблюдение принципа верховенства права, и укрепить инструменты превентивной дипломатии для урегулирования споров. Обзорные процессы также подчеркнули, что защита населения от преступных злодеяний является одним из основных обязательств Организации Объединенных Наций. Секретариат Организации Объединенных Наций должен открыто говорить о проблемах и практических ограничениях, с которыми мы сталкиваемся. Он также должен быть готов сказать государствам-членам то, что они должны услышать, а не то, что они хотели бы услышать.

61. В рамках последующей деятельности по итогам упомянутых выше обзоров, а также в рамках инициативы «Права человека прежде всего» и усилий по актуализации проблематики ответственности по защите Организация Объединенных Наций осуществляет ряд преобразований, направленных на то, чтобы Организация была готова решать задачи по защите. Это потребует постоянных усилий со стороны каждого должностного лица в Организации, в том числе следующего Генерального секретаря, а также со стороны государств-членов. Помимо предоставления добрых услуг, Генеральный секретарь может продолжать рекомендовать Совету Безопасности и Совету по правам человека поручать независимым и беспристрастным комиссиям по расследованию устанавливать факты, когда возникают ситуации, связанные с совершением или непосредственной угрозой совершения особо тяжких преступлений, и призывать государства-члены выполнить вынесенные рекомендации. В настоящее время Канцелярия специальных советников по предупреждению геноцида и по вопросу об ответственности по защите проводит обзор уроков, извлеченных из прошлого опыта применения мер по предотвращению. Надеюсь, что следующий Генеральный секретарь будет оказывать помощь как в распространении информации о выводах этого обзора в рамках Организации Объединенных Наций, так и в деле поощрения государств-членов к тому, чтобы они оказывали всяческое содействие работе двух специальных советников.

---

[12] Доклад Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям «Объединяя наши силы в интересах мира: политические решения, партнерские связи и люди» (см. A/70/95-S/2015/446); «Задача сохранения прочного мира: доклад Консультативной группы экспертов для обзора архитектуры Организации Объединенных Наций по миростроительству 20015 года», Нью-Йорк, 29 июня 2015 года; «Предотвращение конфликтов, переориентация системы правосудия, обеспечение мира: в глобальное исследование по вопросу о ходе осуществления резолюции 1325 Совета Безопасности Организации Объединенных Наций, Структура «ООН-женщины», 2015 год; и «Оценка результатов выполнения мандатов на защиту гражданских лиц в миротворческих операциях Организации Объединенных Наций: доклад Управления служб внутреннего надзора» (A/68/787).

V. Заключение

62. Государствам-членам пришло время проявить больше решимости в деле защиты и отстаивания норм, гарантирующих интересы человечества, на которые опирается ответственность по защите. Если мы этого не сделаем, то успехи, достигнутые в первом десятилетии осуществления ответственности по защите, будут сведены на нет. В период кризиса мы должны не отступать, а сплотиться и закрепить то, что мы уже построили. Одним реальным шагом вперед стало бы согласие государств-членов подтвердить и проявить более твердую приверженность посредством новой резолюции Генеральной Ассамблеи по вопросу об ответственности по защите. Им следует также начать активную и всеохватную глобальную кампанию по восстановлению авторитета международных стандартов в области прав человека и норм гуманитарного права путем поощрения их ценности, обеспечения более строгого их соблюдения, преследования тех, кто продолжает нарушать закон, и привлечения виновных к ответственности. Это наш долг перед уязвимыми группами населения во всем мире.

63. Между тем, обязанность по защите требует большего. Она предполагает, что все члены международного сообщества высказываются всякий раз, когда возникают ситуации, связанные с совершением или непосредственной угрозой совершения особо тяжких преступлений. Это заявление о политической приверженности, и оно призвано активизировать коллективные действия по предотвращению и реагированию на совершение особо тяжких преступлений на национальном, региональном и международном уровнях и повысить политические издержки бездействия перед лицом геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности. С тем чтобы выполнить это обязательство государствам-членам предлагается поставить интересы защиты уязвимых групп населения над узкими национальными интересами, неустанно работать над тем, чтобы преодолеть политические разногласия, и принять конкретные меры по наращиванию потенциала в плане предотвращения и реагирования. Другими словами, ответственность по защите требует постоянного политического руководства.

64. Во время моего пребывания на посту Генерального секретаря я последовательно призывал государства-члены выполнить свои обязательства, отмечал мужественные действия во имя защиты населения и признавал неудачные попытки действовать коллективно и решительно. В моих усилиях, направленных на осуществление ответственности по защите, я всегда руководствовался убеждением в том, что международное сообщество не может оставаться безучастным наблюдателем совершаемых особо тяжких преступлений. Общая цель и скоординированные стратегии могут преломить ситуацию и спасти многие жизни. Но коллективные действия не будут предприниматься на основе одних только принципов. Ответственность по защите — это обязательство, взятое на себя всеми государствами-членами. Сделать это реальностью сегодняшнего дня при соответствующей поддержке всего международного сообщества — задача государств-членов.